

LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO Y LAS ESTRATEGIAS DE POLÍTICA PÚBLICA EN TOLUCA, MÉXICO. EVIDENCIAS DE UN *DIÁLOGO* INCOMPLETO

*Juan José Gutiérrez Chaparro*¹

*José Juan Méndez Ramírez*²

RESUMEN

Las nuevas realidades urbanas del siglo XXI han cambiado la escala de interpretación y acción en el territorio multiplicando las dimensiones de su complejidad, condición que nos lleva a reflexionar acerca de los desafíos para la acción en el nuevo contexto y para efectos de este trabajo, se hace énfasis en los retos en materia de conducción metropolitana desde lo local pasando por el complejo andamiaje normativo de actuación.

Nuestro argumento sostiene que el gobierno local no ha sido protagonista del cambio urbano evidenciando las debilidades de la Planeación Urbana tradicional para enfrentar los retos que se derivan de esta nueva realidad. En este escenario, nuestro objetivo es demostrar que los Planes de Desarrollo Urbano de Toluca, capital del estado de México y núcleo de la zona metropolitana que lleva su nombre, no responden a las necesidades presentes porque sus previsiones continúan limitadas al ámbito local y desconocen el contexto metropolitano que las condiciona.

¹ Doctor en Urbanismo adscrito a la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México en Toluca, urbania_jj@hotmail.com

² Doctor en Ciencias Sociales adscrito a la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México en Toluca, cidfino@yahoo.com

Apoyados en directrices internacionales recientes en materia de asentamientos humanos, la estrategia metodológica considera dos momentos principales el primero, analiza el contexto normativo de actuación destacando los principales lineamientos de orden superior que rigen el desarrollo metropolitano estatal con énfasis en Toluca y su zona metropolitana y con esa base, el segundo se dirige al análisis de la experiencia local en Toluca entre 1985 y 2014 y se expone un balance metodológico de los Planes vigentes durante ese periodo haciendo énfasis en a la correspondencia entre estos instrumentos y los propósitos de la Política Urbana del Plan Estatal de Desarrollo Urbano y del Regional Desarrollo Urbano del Valle de Toluca.

Como resultado, se anticipa que desde el nivel local no se consideran acciones ni estrategias tendientes al logro de propósitos de alcance estatal y regional asociados en particular, con el crecimiento y la dinámica metropolitana.

Palabras clave: Planeación Urbana, Gobierno Local, Política Urbana

1. DIRECTRICES DE POLÍTICA INTERNACIONAL EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

En el informe del *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana* publicado por el Programa Hábitat de Naciones Unidas en ese año se reconoce que nuestra Región continua siendo la más urbanizada del mundo y, a pesar de la desaceleración del crecimiento demográfico, las áreas urbanas continúan en expansión observándose cada vez con mayor frecuencia la construcción de nuevas zonas habitacionales, centros comerciales, zonas industriales y la aparición de nuevos asentamientos informales (ONU-Hábitat, 2012).

De hecho, como parte del preámbulo del Informe, se destaca que con casi el 80% de la población viviendo en ciudades la primera transición urbana en América Latina y el Caribe ha quedado completada y se precisa la necesidad de cambiar el actual modelo de urbanización por uno que ahora se distinga por ser más incluyente de manera que en la Región, se están conformando las condiciones para una nueva transición urbana en un contexto marcado por nuevas realidades y nuevos retos para avanzar hacia un modelo de ciudades más sostenibles y compactas (ONU-Hábitat, 2012).

Desde esta perspectiva, y con base en los propósitos de este trabajo en el Informe se destaca, entre otros aspectos relevantes, la importancia de reafirmar el papel de la Planeación Urbana (PLU) como medio de conducción del cambio en el nuevo contexto y se hace énfasis en la necesidad de trabajar en el desarrollo de políticas urbanas adecuadas así como en reformas al marco legal e institucional en materia de asentamientos humanos para enfrentar, entre otros fenómenos recientes, la dispersión de las ciudades y los retos asociados en materia de movilidad, segregación espacial, dotación de infraestructura y gobernabilidad.

Encarar los nuevos fenómenos que se revelan en el territorio supone, según los resultados del Informe, sentar las bases para la nueva transición urbana en América Latina y el Caribe y para lograrlo se destaca el papel fundamental de los gobiernos locales y nacionales para impulsar un modelo de ciudad con mayores niveles de calidad y sostenibilidad implementando políticas de planeación, diseño y regulación congruentes con las nuevas realidades de la expansión urbana (ONU-Hábitat, 2012).

No obstante, en el Informe se afirma que “No todas las ciudades están siendo planificadas y gestionadas de la misma manera. En cada ciudad existe una cultura administrativa propia, que es el resultado de procesos históricos, en los cuales inciden las condiciones sociales, políticas,

económicas, el ritmo del proceso de urbanización y las demandas provenientes de la sociedad” (ONU-Hábitat, 2012:145).

Estas afirmaciones cobran especial relevancia en este trabajo porque como lo veremos al final de la siguiente sección, la correspondencia entre las políticas públicas y los instrumentos de PLU en la ciudad de Toluca durante los últimos treinta años se ha limitado a una relación formal, enunciativa y apenas asociada con lineamientos de política de orden superior y, en relación con las nuevas realidades territoriales, producto de la experiencia se reconocen iniciativas aisladas, acuerdos parciales, acciones inconclusas, fondos insuficientes pero sobre todo, instrumentos obsoletos y políticas reiterativas que no han podido concretarse con los años.

Al respecto, y en coincidencia con otras fuentes, en el Informe se reconoce que al menos hasta finales de la década de los ochenta el modelo predominante fue el de Planeación Física centrado en la idea del orden territorial destacando la zonificación de usos del suelo y el control de las densidades como instrumentos básicos. Se trataba de un orden rígido, ajeno a las dinámicas y realidades de la ocupación territorial provocando que este modelo entrara en crisis a partir de 1990 y a partir de entonces, varios países han adoptado enfoques innovadores entre los que destacan la planeación espacial estratégica y otros, proclives al fomento de la participación y la formulación y ejecución de proyectos urbanos específicos para áreas puntuales de la ciudad no obstante, se reconoce que persisten casos asociados todavía a la corriente de la Planeación Física ³ (ONU-Hábitat, 2012).

³ Como lo veremos más adelante la ciudad de Toluca, caso de estudio de este trabajo, se incluye en esta tendencia que en opinión del Informe, prevalece.

Este argumento fue analizado con mayor detalle desde el 2009 también por el Programa Hábitat de Naciones Unidas en el *Reporte Global sobre Asentamientos Humanos 2009* que revela la necesidad de una evaluación y revisión de los supuestos y fundamentos la PLU del siglo XXI porque se reconoce que la PLU poco ha cambiado y que en países en desarrollo como el nuestro la perspectiva tradicional persiste y hace un llamado a iniciar un proceso de reflexión acerca de los alcances del modelo vigente con el propósito de recuperar su papel de instrumento de conducción del desarrollo urbano (ONU-Hábitat, 2009).

Se precisa entonces la necesidad de contar con nuevos sistemas de PLU para alentar la urbanización ambientalmente sostenible y poder afrontar los retos presentes. Por esta razón, en el Reporte se comenta que el nuevo estilo de PLU debe incorporar nuevos elementos que surgen de al menos cinco de los principales fenómenos observados en la ciudad contemporánea (ONU-Hábitat, 2009):

1. Los desafíos ambientales del cambio climático;
2. Los desafíos demográficos de una urbanización acelerada;
3. Los desafíos económicos de un crecimiento futuro incierto;
4. Los crecientes desafíos socio-espaciales en especial, la desigualdad territorial, el crecimiento urbano descontrolado y la periurbanización no planificada y;
5. Los desafíos y oportunidades de una democratización cada vez mayor del proceso de toma de decisiones.

Asimismo, de entre los temas sugeridos en el Reporte se destaca también la necesidad de incorporar en la PLU variables asociadas con los cambios institucionales relacionados con la gobernanza y el cambio de roles de los gobiernos locales en la medida en que desde las instancias para la toma de decisiones, cualquier medida de reforma de los instrumentos de

conducción del desarrollo urbano tendría mayores posibilidades de concretarse (ONU-Hábitat, 2009).

De manera complementaria, la Red Mundial de Planificadores ⁴ propone un conjunto de principios para alcanzar nuevas formas de conducción de los fenómenos territoriales entre los que destacan la promoción del desarrollo sustentable; la actuación colaborativa entre agentes; acciones planificadas asociadas con variables presupuestales (tanto de fondos públicos como privados) para hacer factibles las acciones previstas y; acciones incluyentes que reconozcan la diversidad y promuevan la equidad en el territorio todo ello basado en un estilo de Planeación flexible que se adapte tanto a las directrices institucionales como a las demandas y necesidades de los nuevos espacios urbanos.

Sin perder la objetividad del análisis, en el Reporte se identifican las siguientes tendencias y elementos que se hacen presentes cada vez con mayor frecuencia en respuesta a la necesidad de reforma que se advierte; en la mayoría de las iniciativas se intenta que (ONU-Hábitat, 2009:15):

- Sean estratégicas en vez de integrales;
- Sean flexibles en vez de orientadas al estado final, estrictas o definitivas;
- Estén orientadas a la acción e implementación mediante su vinculación con los presupuestos, los proyectos y la infraestructura de la ciudad;
- Sean promovidas por las partes interesadas o por la comunidad y no sólo por expertos y/o instituciones;
- Reflejen preocupaciones urbanas emergentes;
- Desempeñen un papel integrador en la formulación de políticas y en la gestión urbana y;
- Estén centradas en el proceso de Planeación

⁴ GPN, Global Planners Network (www.globalplannersnetwork.org)

A su vez, estos enfoques están agrupados en las siguientes categorías más amplias:

1. Planeación espacial estratégica que se centra en aquellos aspectos o áreas que son estratégicos o importantes para el logro del conjunto de objetivos del plan;
2. Planeación espacial para integrar funciones gubernamentales o del sector público, incluyendo la dimensión espacial o territorial dentro de las estrategias sectoriales;
3. Nuevos enfoques para la regularización y gestión del suelo;
4. Procesos participativos y alianzas en Planeación;
5. Enfoques promovidos por agencias internacionales con énfasis en la gestión urbana;
6. Nuevas formas de Planeación *maestra* de abajo hacia arriba apoyada en estrategias participativas, orientada a la justicia social y;
7. Nuevas formas urbanas: ciudades compactas y nuevo urbanismo.

Son diversas las iniciativas que han surgido en un intento por resolver los problemas urbanos en nuestras ciudades muchos de ellos, como resultado de los procesos conducidos desde la perspectiva tradicional de la PLU por lo tanto, se esperaría que esta nueva forma de entender a la PLU se reflejara en la formulación de novedosos instrumentos de conducción del desarrollo territorial sin embargo, en países como México históricamente hemos estado al margen de los nuevos desarrollos conceptuales y no se logra más que la aplicación fragmentada de teorías y modelos desarrollados en el exterior dejando al descubierto no sólo su obsolescencia conceptual además, su limitada relación con la cambiante realidad.

Con base en este conjunto de aportes y argumentos, y siguiendo los propósitos de este trabajo, es necesario evaluar en qué medida los Planes de Desarrollo Urbano en el estado de México se adecúan a estos principios renovados por lo que a continuación, se analiza el contexto de las políticas públicas estatales en materia de asentamientos humanos a modo de contexto para el

abordaje de la ciudad de Toluca y sus Planes de Desarrollo Urbano, objeto de estudio de este trabajo.

2. DIRECTRICES DE POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE MÉXICO

El informe del *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana* publicado por el Programa Hábitat de Naciones Unidas señala que “Sin adecuada planificación urbana, la gestión del territorio puede convertirse en un gran problema cuando el área formada por un continuo urbano es gobernada de manera fraccionada. Sin coordinación supramunicipal, resulta imposible asegurar un mínimo de equilibrio en la localización de equipamientos, la prestación de servicios y la distribución de riqueza, con el riesgo de contribuir a una alta polarización física y social en el interior del conglomerado urbano (ONU-Hábitat, 2012:149).

Asimismo, destaca que “Si bien se ha avanzado en el conocimiento del desafío que representa la gestión integrada del continuo urbano, las articulaciones entre gobiernos locales siguen figurando en la agenda pendiente de la región. En el caso específico de las áreas metropolitanas, el desafío está en buscar una gestión integrada basada en dos lógicas: intermunicipal y supramunicipal, lo que incluye el establecimiento y el manejo de vínculos con niveles de gobierno superiores, ya sea provincial, estatal o nacional” (ONU-Hábitat, 2012:150).

Además de reiterar la importancia de repensar los fundamentos de la PLU expuestos en la sección anterior, la discusión de este trabajo se dirige a explorar las debilidades esbozadas en los párrafos precedentes porque como fue comentado en páginas iniciales, nuestro propósito es demostrar que los Planes de Desarrollo Urbano de Toluca no responden a las necesidades

presentes porque sus previsiones continúan limitadas al ámbito local y desconocen el contexto metropolitano que las condiciona.

Desde esta perspectiva, a continuación se presentan los rasgos principales de la dinámica metropolitana en Toluca como contexto para el análisis de la estrategia Metropolitana estatal en general y la correspondiente para Toluca en particular. En el análisis se identifican los principales ejes de política pública que serán contrastados con los contenidos de los Planes de Desarrollo Urbano de Toluca identificando en qué medida el *diálogo* entre instrumentos y estrategias de política pública se implementa en la acción.

2.1. EL PERFIL METROPOLITANO DE TOLUCA

En junio de 2012 la SEDESOL publicó conjuntamente con el CONAPO y el INEGI “Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010” destacando por supuesto las 59 zonas metropolitanas identificadas en las que habitan 63.8 millones de personas (56.8% del total nacional) que no hacen sino evidenciar el vertiginoso proceso de urbanización que históricamente nos ha caracterizado.

En este contexto, la Zona Metropolitana de Toluca ocupa el 5º lugar con una población cercana a los 2 millones de habitantes en 2010 asentados en un conjunto de 15 municipios destacando Toluca como ciudad central con 819,561 habitantes que representan el 42.3% del total metropolitano. La preeminencia de Toluca se aprecia también al considerar que Metepec, el segundo municipio más poblado con 214,162 habitantes, alcanza apenas la cuarta parte de la población de Toluca mientras que Chapultepec municipio integrado funcionalmente, es el menos poblado con 9,676 habitantes representando sólo el 1.1% de la población del núcleo metropolitano (SEDESOL-CONAPO-INEGI, 2012).

Es una metrópoli que inicia su proceso de integración en los años setenta y en el transcurso de casi cuatro décadas, se expande hasta integrar un continuo urbano que se extiende de manera dispersa alcanzando 15 municipios y estableciendo vínculos de naturaleza megalopolitana con la principal concentración económica y demográfica del país, el Valle de México.

Asimismo, dentro del grupo de grandes metrópolis de entre uno a cinco millones de habitantes junto con Querétaro, Tijuana, León y San Luis Potosí, Toluca es una de las Zonas Metropolitanas del país con tasas de crecimiento superiores al dos por ciento anual.

Como resultado de este proceso su estructura metropolitana se organiza en torno a Toluca como ciudad central, y principal centro de servicios de la región con una tendencia clara hacia la terciarización de actividades que articula a ella al resto del espacio metropolitano a través de relaciones funcionales favorecidas por los principales ejes de comunicación con un desarrollo caracterizado por la conformación de un espacio difuso en el contorno metropolitano.

Esta condición que además de impactar al Valle de Toluca se manifiesta también en el Valle Cuautitlán-Texcoco como metrópoli estatal principal, es reconocida desde la perspectiva normativa desde comienzos de los años noventa bajo la figura de dos Planes Regionales Metropolitanos mientras que en 2008, el Plan Estatal de Desarrollo Urbano define seis sistemas urbano regionales, los cuales responden a características físicas y urbanas homogéneas, previéndose para cada una de ellos cuando menos un centro de población que permita la estructuración urbana y la conectividad a su interior.

De acuerdo con lo anterior, los Planes Regionales de Desarrollo Urbano son los instrumentos normativos que integran las disposiciones jurídicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población en

cada uno de estos Sistemas; se cuenta sólo con dos Planes Regionales de Desarrollo Urbano, el del Valle Cuautitlán-Texcoco y el del Valle de Toluca, publicados en la Gaceta del Gobierno el 12 y 9 de agosto del 2005 respectivamente.

2.2. ELEMENTOS CENTRALES DE LA ESTRATEGIA METROPOLITANA ESTATAL

Como fue señalado, al menos desde la perspectiva normativa el fenómeno metropolitano estatal se regula en el ámbito de competencia de los Planes Regionales en este sentido, para el caso de Toluca la Estrategia de Ordenamiento Territorial del Plan Estatal de Desarrollo Urbano de 2003 contemplaba seis puntos entre ellos, y siguiendo los propósitos de este trabajo, interesa destacar lo siguiente (GEM, 2003:110):

- Orientar su crecimiento hacia el noroeste, norte y noreste propiciando el desarrollo industrial, comercial y de servicios, desalentando la conurbación con la ciudad de México, favoreciendo altas densidades y evitar el crecimiento extensivo.
- Consolidar una visión metropolitana que fortalezca su centralidad, intensifique las inversiones inmobiliarias y desarrolle una dinámica de especialización en los sectores secundario y terciario, vinculado con los servicios a la industria.

Por su parte, las disposiciones de este mismo instrumento que fue modificado en el 2008 y que continua vigente redefinen el territorio metropolitano y de los 22 municipios que integran el Sistema Urbano Regional del Valle de Toluca, se establecen 3 subsistemas: el continuo urbano funcional del Valle de Toluca con 12 municipios que forman una mancha urbana continua; el continuo urbano funcional Tianguistenco con 5 municipios conurbados y; 3 municipios al sur del valle vinculados por la vialidad Toluca-Tenango (GEM, 2008: 92-96).

En particular, y con base en el propósito de este trabajo interesa destacar que para Toluca, desde la estrategia se establecen lineamientos que no hacen sino reafirmar lo establecido en el 2003 (PEDU, 2008: 96):

- Desalentar la conurbación con la Zona Metropolitana del Valle de México evitando la urbanización de las áreas naturales protegidas y zonas vulnerables.
- Propiciar la redensificación y saturación urbana y optimizar el aprovechamiento de infraestructura y suelo, reduciendo las tendencias de crecimiento extensivo de baja densidad y disperso.
- Orientar el crecimiento al interior de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, al noroeste, norte y noreste, en el área comprendida entre la vialidad Zinacantepec, la carretera a Atlacomulco, la de Xonacatlán y Paseo Tollocan.
- Propiciar el ordenamiento territorial y la orientación del poblamiento en este sistema, a través del impulso de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, aprovechando su ubicación y conectividad estratégica

2.3. EL CRECIMIENTO URBANO DE TOLUCA DESDE LA ESTRATEGIA METROPOLITANA

Hemos visto que desde la perspectiva normativa, la atención al proceso de metropolización del Valle de Toluca tiene su antecedente en el primer Plan Regional Metropolitano de marzo de 1993 el cual es reemplazado en agosto de 2005 por el Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca instrumento que, en congruencia con los señalamientos del Plan Estatal de Desarrollo Urbano de 2003, expresamente señala que el Valle de Toluca cuenta con suficiente espacio, condiciones ambientales infraestructura troncal y equipamiento para absorber su crecimiento natural y captar algunos flujos migratorios. Sin embargo, es necesario ordenar y rediseñar su patrón de crecimiento radial-concéntrico expansivo y orientarlo preferentemente hacia el norte donde se cuenta con suelos aptos y las mejores posibilidades de ampliar la infraestructura (GEM, 2005:15).

Al reafirmar la tendencia de crecimiento hacia el norte dadas las ventajas presentes que incluso, ya estaba previsto desde el plan de 1993, se observa que los Objetivos del Plan vigente no retoman tal señalamiento de orden estatal en cambio, la Imagen Objetivo si considera que el crecimiento de Toluca y su zona metropolitana debe plantearse de manera periférica a partir de los ejes radiales estructuradores del modelo urbano y se destaca especialmente que el crecimiento debe orientarse preferentemente hacia el norte de la zona conurbada en las áreas que presentan condiciones fisiográficas más favorables y, en contraparte, señala que el crecimiento debe contenerse al poniente y estructurarlo al sur. Por su parte, y en atención a la estrategia de redensificación, se plantea la saturación de espacios periféricos (GEM, 2005:63). También en la Imagen Objetivo se plantea diseñar la estructura urbana de la zona metropolitana con base en ejes estructuradores para ordenar el crecimiento de manera radial-concéntrica preferentemente en la zona norte y ordenar los asentamientos dispersos existentes con el fin de lograr su consolidación básicamente a través de la saturación urbana (GEM, 2005:64).

No obstante, en el rubro de Políticas y Estrategias del Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca vigente no consideran los señalamientos descritos los que además, se desprenden de la política urbana estatal; salvo el eje de estrategia general que señala la limitación a la expansión del crecimiento urbano desordenado orientando un modelo radial-concéntrico para la Región del Valle de Toluca y de estructura poli nuclear interconectada (PRMT, 2005:70), no se identifican elementos de decisión y acción que permitan alcanzar los grandes propósitos que han sido comentados.

3. LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO DE TOLUCA Y LA ACCIÓN EN EL CONTEXTO METROPOLITANO

Toluca es actualmente el núcleo de la Zona Metropolitana que lleva su nombre. Como es sabido, ese carácter de primacía que tiende a fortalecerse es producto de sus ventajas de localización y comunicación, así como del emplazamiento de actividades industriales y comerciales aunque también, esa función de núcleo metropolitano se debe a su rango de capital estatal de una de las entidades más dinámicas de nuestro país.

Con todo y su indiscutible carácter metropolitano los instrumentos de conducción del desarrollo urbano de Toluca continúan limitados al territorio municipal a pesar de que el fenómeno metropolitano sobrepasa con mucho las jurisdicciones municipales que territorialmente conforman un sistema complejo que debiera conducirse en su justa proporción; sin duda este es el primer obstáculo en materia territorial al que se enfrentan ciudades como la nuestra.

Y aun cuando desde lo metropolitano se han generado múltiples orientaciones, mediciones y propuestas que no logran concretarse, por los fines que se persiguen en este trabajo nos enfocaremos al tema del desarrollo urbano y las competencias locales materializadas en los Planes como instrumentos de conducción del crecimiento y desarrollo de la ciudad y hemos seleccionado a Toluca como caso de estudio.

3.1. TREINTA AÑOS DE ACCIÓN PLANIFICADORA EN TOLUCA: RASGOS DE UNA EVALUACIÓN 1985-2014

Toluca es un claro ejemplo de la incapacidad local para regular el crecimiento urbano no sólo por la compleja dinámica inherente a ciudades que fungen como núcleos metropolitanos además, porque los instrumentos de conducción de su desarrollo urbano se han caracterizado por su obsolescencia, su falta de visión y sus muy limitados resultados en la acción.

Esta afirmación se respalda el hecho de que al menos entre 1985 y 2005, la intensidad del proceso de metropolización y sus efectos a nivel municipal no fueron reconocidos en los 5 diferentes Planes de Desarrollo Urbano que estuvieron vigentes durante ese periodo ; se trata de instrumentos que se han limitado a actualizar estadísticamente indicadores sociodemográficos sin preocuparse del replanteamiento de estrategias y/o políticas de desarrollo para enfrentar los efectos de la compleja dinámica de la ciudad y su contexto metropolitano.

A este respecto, sin considerar el Plan 1985 porque en esos años no había ejercicios de Planeación Metropolitana en el estado de México, los subsecuentes no guardan relación de orden superior con los Planes Regionales Metropolitanos comentados en la sección dos de este trabajo.

Como resultado del análisis de los cinco Planes de Desarrollo Urbano de Toluca, se pudo apreciar que a nivel local no existe el interés por renovar los instrumentos de conducción; no se observa un esfuerzo adicional por incorporar en los Planes las exigencias del entorno porque la realidad, es que sus alcances se han limitado al contenido mínimo establecido en la normatividad estatal lo que, dicho sea de paso, no se ha modificado desde 1983.

En el análisis se identificaron modificaciones mínimas en apartados como el de problemática en el que sólo se observan cambios a nivel de redacción (Planes 1993, 2003 y 2005) aun cuando en cualquier Plan, este apartado es fundamental en términos de reconocimiento pleno de la realidad que es objeto de atención y conducción.

Respecto a la visión de futuro, razón de ser de la Planeación y propósito central de cualquier tipo de Plan, fuera del cambio en el nombre del apartado observamos solamente cambios a

nivel de redacción y actualización estadística como si el territorio y su complejidad fueran estáticos, como si a lo largo de al menos 20 años la ciudad de Toluca hubiera permanecido indiferente ante los embates del fenómeno metropolitano.

Por su parte, el componente estratégico es aún más revelador porque al considerar los efectos en la conducción y la acción desde la estrategia, el común denominador en los 5 Planes ha sido consolidar a Toluca como centro prestador de servicios de cobertura regional. Con todo y su dinamismo pareciera que cada Plan, desde 1985, no reconoce el nivel de consolidación que Toluca ha alcanzado progresivamente no sólo como ciudad prestadora de servicios especializados además, como núcleo de una de las zonas metropolitanas más dinámicas de México ; independientemente de sus particularidades, ninguna de las estrategias destaca por su nivel de fundamentación, claridad y precisión.

En consecuencia, y dada la falta de precisión de apartados como los mencionados, observamos que en componentes como objetivos y políticas del Plan tampoco se avanza en la reformulación de los instrumentos limitándose también a modificaciones estadísticas y de redacción no obstante, el principal indicador que deja en claro la obsolescencia de los instrumentos de conducción y su total desconocimiento de las dinámicas sociales, demográficas, políticas, económicas y territoriales de la ciudad tiene que ver con la nula de atención al fenómeno de expansión del área urbana durante al menos 20 años.

Al respecto, y de acuerdo con la información disponible , entre 1985 y 1993 los Planes reportan un incremento del área urbana de alrededor del 4%, pasando de 6,270 hectáreas a 6,505 pero 10 años después, en el Plan del 2003 se reporta una extensión del área urbana de 16,039.52 hectáreas lo que representa un incremento cercano al 150% lo cual, sólo se reporta a nivel estadístico sin mayores efectos a nivel estratégico por lo que significa tal modificación en el

patrón de ocupación territorial; resulta paradójico que si bien en cada Plan se advierten incrementos, en ningún caso sus implicaciones se vean reflejadas a nivel estratégico.

Por lo que corresponde al uso del suelo habitacional, entre 1985 y 2003 la proporción respecto al total del área urbana reporta indicadores reveladores de la dinámica urbana mientras que los incrementos durante el periodo, son bastante más significativos. La información disponible en los Planes de 1985, 1993 y 2003, muestra que mientras en 1985 la proporción de uso habitacional respecto al total del área urbana era del 35%, ocho años después el indicador prácticamente se duplica (67%) hasta llegar a poco más del 80% en 2003.

Este comportamiento es particularmente destacado porque mientras entre 1985 y 1993 la proporción de uso habitacional respecto al total del área urbana se duplica, una década después el incremento es por demás revelador al reportarse un incremento cercano al 200%. En ambos casos, y como se ha comentado reiteradamente, se trata de fenómenos cuya innegable lectura territorial e impacto no son reconocidos en los Planes reportándose las modificaciones de esta dinámica sólo a nivel de la estadística, sin mayores efectos a nivel estratégico.

3.2. EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO URBANO DE TOLUCA 2014: AVANCE Y RETROCESO

Como resultado de la reforma jurídica del año 2001, se elimina la figura de Plan de Centro de Población Estratégico vigente desde 1983 y en su lugar, a partir de ese año se introduce el Plan Municipal de Desarrollo Urbano como parte del Sistema Estatal de Planes de Desarrollo Urbano definido en el Libro V del Código Administrativo del estado de México “Del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y el Desarrollo Urbano de los Centros de Población”.

Si bien esta modificación al Sistema se relaciona con el hecho de reconocer que dada la complejidad urbano-metropolitana en la entidad, la cobertura de los Planes de Centro de Población Estratégicos debía de ampliarse a todo el territorio municipal porque ya no era suficiente normar sólo áreas urbanas, esta reforma al Sistema no tuvo una contraparte normativa que asegurara que los Planes Municipales de Desarrollo Urbano revirtieran los fenómenos presentes en el territorio municipal.

El Libro V no especifica el contenido de cada uno de los Planes que integran el Sistema Estatal de Planes de Desarrollo Urbano, sino que con el propósito de homologar el conjunto de Planes establece un contenido base al que deberán ceñirse los Planes cualquiera que sea su tipo, cobertura y contexto específico de actuación:

- Diagnóstico, problemática y objetivos
- Objetivos, políticas y estrategias
- Programación de acciones y obras
- Definición de instrumentos
- Evaluación

Son 5 puntos que no precisan el alcance y responsabilidad de conducción y acción de cada tipo de Plan en consecuencia, y al menos por un principio de orden metodológico, los Planes se han caracterizado por su rigidez, su carácter estático, su obsolescencia instrumental-metodológica, su falta de adecuación al contexto y sobre todo, se han mantenido ajenos a los desarrollos recientes de nuestro campo de conocimiento.

En el marco de disposiciones como las señaladas, el 12 de septiembre de 2014 se publica el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca; su diseño editorial y contenido gráfico lo distingue de sus predecesores así como también la cartografía de apoyo sin embargo, según

las notas que siguen, consideramos que no representa un avance respecto a lo que se ha señalado porque en apego a la normatividad aplicable continua siendo un instrumento rígido que lejos de atender la compleja problemática de Toluca y su entorno, se limita a ser una extensa monografía territorial.

Tiene 550 páginas en su versión electrónica en las que los errores tipográficos y de redacción son una constante; en alrededor de la mitad del documento se presenta el diagnóstico en el que se integra una gran cantidad de información básicamente de tipo estadístico que va desde una clara descripción del proceso de metropolización, hasta el número de incendios que apagaron los Bomberos de Toluca en 2012 , el inventario de bustos representativos del municipio (17) o el número de luminarias sobre vialidades en 2012 .

Este nuevo Plan define una nueva estructura territorial del municipio que se basa en el Bando Municipal del 2013 y define 47 delegaciones en lugar de las 24 (más la cabecera) que se manejaban en 2003 no obstante, y también como una inconsistencia del diagnóstico, buena parte del análisis y la información se presenta sobre la base de 24 delegaciones y en algunos rubros la de 47 en consecuencia, el Plan no se fundamenta en un análisis homogéneo con las repercusiones que ello implica a nivel estratégico y propositivo.

Algo que es común en nuestros Planes sin que éste sea la excepción, es la réplica de señalamientos jurídicos y normativos de todo tipo y de todos los niveles de gobierno y actuación sin mayor reflexión o análisis integrado asimismo, se acompaña de una gran síntesis del diagnóstico reiterativa (y repetitiva a su interior) que en realidad no ofrece elementos de crítica o reflexión además de que es notoria su tendencia problemática mientras que las eventuales potencialidades son tratadas de manera marginal.

Si bien en el apartado de evaluación del Plan anterior se presenta, entre otros elementos, un análisis pormenorizado de errores en el Plano E-2 hay otros apartados del Plan en los que lejos de rectificar datos se modifican sin que en realidad haya una razón para ello. Nos referimos, por ejemplo, a los datos de superficie municipal ya que mientras en el Plan del 2003 se reportaba una superficie de 42,014 hectáreas, en 2014 el territorio creció y paso a 42,952.14 hectáreas. Por su parte, los datos de clima muestran también inconsistencias ya que de 13.7 grados de temperatura promedio en 2003 pasó a 18 en 2014.

Por el lado demográfico se señala que Toluca ha disminuido de forma gradual su crecimiento y se reporta una tasa del 2.09% para el periodo 2005-2010. A decir del Plan, durante este periodo se registraron ligeros incrementos de población que obedecieron parcialmente a la oferta de vivienda, esencialmente popular en la modalidad de conjunto habitacional y continúa al señalar que en Toluca no han impactado en gran medida los fenómenos metropolitanos y, en esa medida, se tiene una mayor capacidad para prever los principales requerimientos de la expansión urbana (GEM, 2014: 63). Se tiene tanta certeza en ello que, como lo veremos en los comentarios finales, el Plan Municipal de Desarrollo Urbano vigente de Toluca no es congruente con los propósitos de la Política Urbana estatal ignorando en su real dimensión las dinámicas presentes en su entorno.

Es importante mencionar que el rubro Desarrollo Urbano es, por supuesto, el más amplio del diagnóstico y sin duda presenta un exceso de información en distintos rubros sin embargo, interesa destacar algunas de las inconsistencias más notables que demeritan el esfuerzo realizado. Llamen la atención los proyectos estratégicos para “Fomentar la sustentabilidad de los edificios públicos municipales”, el de “Legibilidad y accesibilidad universal” o “Casas de día para adultos mayores” mientras que en el Catálogo de Obras destaca la construcción de un Centro de Mando Policiaco C-4. Destaca asimismo el exceso normativo al incluirse en este Plan

Normas para la instalación de sitios y torres para antenas de comunicación o bien, Normas de estacionamientos que, dicho sea de paso, se presentan en poco más de 20 páginas incluyéndose, además, 10 disposiciones adicionales.

4. BALANCE

Frente a este panorama surgen diversas interrogantes acerca de las fortalezas metodológicas del conjunto de Planes analizados así como de su lógica y función en el contexto metropolitano actual y futuro; sin abundar en la compleja dinámica urbana del Valle de Toluca, habremos de referirnos sólo a la correspondencia del Plan Municipal de Desarrollo Urbano vigente de Toluca con los propósitos de la Política Urbana estatal plasmada tanto en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano como en el Plan Regional Desarrollo Urbano del Valle de Toluca comentados en la segunda sección.

Recordemos que, en apego al objetivo de este trabajo, los propósitos comunes de alcance estatal y regional de ambos instrumentos pueden sinterizarse en orientar el crecimiento hacia el norte y la redensificación del área urbana consolidada. En el marco de estos propósitos estratégicos, la realidad es que el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca no considera en sus componentes estratégicos y de política acciones tendientes al logro de tales propósitos.

A semejanza de sus antecesores, cuya evaluación general fue comentada en el apartado 3.1., el Plan vigente ignora en su real dimensión las dinámicas presentes en su entorno y sobre los grandes lineamientos estratégicos y de política estatal, se limita a proponer la elaboración de un Plan Parcial de Desarrollo Urbano para la estructuración de la zona norte en San Pablo Autopan; a modo de justificación, se señala que uno de los grandes problemas que presenta el crecimiento de la ciudad de Toluca se registra en la zona norte. En contraparte, en esta misma zona los Planes de orden superior comentados sugieren el crecimiento por el potencial que se

presenta; esta es la principal contradicción asociada, sin duda, con la oferta de suelo y vivienda en un contexto de agudización de las necesidades sociales en la materia.

En términos generales el resultado de nuestro análisis coincide con el balance que se presenta en el documento *Una visión global de la evolución de las políticas urbanas nacionales* publicado en 2014 por el Programa Hábitat de Naciones Unidas cuyos resultados para el caso de México, revelan que los principales desafíos para nuestro país en materia de PLU y desarrollo urbano se relacionan con (ONU-Hábitat, 2014:46).

- Marco jurídico obsoleto;
- Instituciones rígidas e inadecuada para el fomento del desarrollo urbano;
- Falta de una visión integral del desarrollo urbano;
- Incertidumbre para la inversión privada en el desarrollo urbano; y
- Debilidad de los gobiernos locales con horizontes temporales cortos cuyas autoridades son electas cada tres años.

Y si bien se destaca como un acierto la meta del Plan Nacional de Desarrollo 2013 de “Transitar hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos”⁵, al mismo tiempo se reconocen las dificultades de implementación de la nueva política urbana debido, entre otras razones, a las deficiencias institucionales especialmente del gobierno local de ahí que al menos desde la perspectiva del Programa Hábitat de Naciones Unidas, la nueva política requiere de una nueva estructura institucional para alinear las políticas y hacer cumplir la nueva agenda (ONU-Hábitat, 2014) y así, en coherencia con informe del Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012, sentar las bases para una nueva transición urbana en un contexto marcado por nuevas realidades y nuevos retos para avanzar hacia un modelo de ciudades más sostenibles y compactas .

⁵ Cuyas líneas de acción son, en lo general: Fomentar ciudades más compactas; Inhibir el crecimiento de las manchas urbanas hacia zonas inadecuadas; Promover reformas a la legislación en materia de planeación urbana, uso eficiente del suelo y zonificación; Revertir el abandono e incidir positivamente en la plusvalía habitacional; Mejorar las condiciones habitacionales y su entorno, en coordinación con los gobiernos locales; Adecuar normas e impulsar acciones de renovación urbana; Fomentar una movilidad urbana sustentable y; Propiciar la modernización de catastros y de registros públicos de la propiedad (DOF, 2013).

BIBLIOGRAFÍA

ONU-Hábitat, Programa de la Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (2009). *Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements 2009*. London. UK.

ONU-Hábitat, Programa de la Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (2012). *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*. Brasil.

ONU-Hábitat, Programa de la Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (2014). *The Evolution of National Urban Policies. A Global Overview*. Nairobi, Kenia.

DOF, Diario Oficial de la Federación (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México D.F. 20 de mayo de 2013.

GEM, Gobierno del Estado de México (2003). *Plan Estatal de Desarrollo Urbano*. Toluca. Gaceta del Gobierno núm. 110, 11 de junio de 2003.

GEM, Gobierno del Estado de México (2005). *Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca*. Toluca. Gaceta del Gobierno núm. 28, 9 de agosto de 2005.

GEM, Gobierno del Estado de México (2008). *Plan Estatal de Desarrollo Urbano*. Toluca. Gaceta del Gobierno núm. 93, 19 de mayo de 2008.

GEM, Gobierno del Estado de México (2014). *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca*. Toluca. Gaceta del Gobierno núm. 54, 12 de septiembre de 2014.

SEDESOL-CONAPO-INEGI, Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2012). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*. México. SEDESOL, CONAPO, INEGI.